

Uitspraak 201305526/1/R3

DATUM VAN UITSPRAAK woensdag 5 februari 2014
TEGEN de raad van de gemeente Veghel
PROCEDURESOORT Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Noord-Brabant

201305526/1/R3.

Datum uitspraak: 5 februari 2014

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], gevestigd te Veghel,
2. [appellant sub 2] en anderen, allen wonend te Veghel,

en

de raad van de gemeente Veghel,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 18 april 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Veghel-West" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 1] en [appellant sub 2] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 december 2013, waar [appellante sub 1], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door ing. B. Hurks, [appellant sub 2] en anderen, van wie [gemachtigde], bijgestaan door mr. H.A. Pasveer, advocaat te 's-Hertogenbosch, en de raad, vertegenwoordigd door A. Munster en drs. M. Wijers, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Ambiance B.V., vertegenwoordigd door [directeur], als partij gehoord.

Overwegingen

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het beroep van [appellante sub 1]

2. [appellante sub 1], die een lpg-tankstation exploiteert op het perceel [locatie] te Veghel, kan zich niet verenigen met de planregeling voor dit perceel. Zij betoogt dat zij een omgevingsvergunning heeft voor de doorzet van 1.500 m3 lpg per jaar en dat tankstations met deze doorzet volgens de bij het plan behorende Lijst van bedrijfsactiviteiten als categorie 4.1-bedrijven worden aangemerkt. Op basis van het plan geldt echter een lagere categorie-indeling voor haar perceel en is een doorzet van ten hoogste 1.000 m3 lpg toegestaan.

2.1. Aan het perceel [locatie] zijn de bestemming "Bedrijventerrein" en de aanduidingen "bedrijf van categorie 2 t/m 3.2" en "verkooppunt motorbrandstoffen met lpg" toegekend.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder b, van de planregels zijn de gronden met deze bestemming en aanduiding bestemd voor bedrijven die zijn genoemd in de als bijlage opgenomen lijst van bedrijfsactiviteiten van categorie 2 t/m categorie 3.2, met uitzondering van geluidszoneringsplichtige inrichtingen, met daaraan ondergeschikt kantoren, dienstverlening en een kantine ten dienste van het met de bestemming beoogde gebruik.

Ingevolge het bepaalde onder j zijn de gronden met deze bestemming ter plaatse van de aanduiding "verkooppunt motorbrandstoffen met lpg" bestemd voor een verkooppunt van motorbrandstoffen met lpg.

In de lijst van bedrijfsactiviteiten zijn benzineservicestations met een doorzet van ten hoogste 1.000 m3 lpg per jaar aangemerkt als categorie 3.1. Benzineservicestations met een doorzet van meer dan 1.000 m3 lpg per jaar zijn ingedeeld als categorie 4.1.

2.2. De raad heeft te kennen gegeven dat het de bedoeling is geweest de vergunde bedrijfsvoering in het plan mogelijk te maken, maar uit te sluiten dat andere categorie 4.1-bedrijven dan categorie 4.1-benzineservicestations zich ter plaatse vestigen. Bij nader inzien had volgens de raad aan het bepaalde in artikel 4, lid 4.1, onder j, moeten worden toegevoegd dat het gaat om een verkooppunt van motorbrandstoffen met lpg in de bedrijfscategorie 4.1.

2.3. Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit wat betreft dit onderdeel niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) te worden vernietigd voor zover het betreft artikel 4, lid 4.1, onder j, van de planregels.

2.4. De Afdeling ziet met het oog op een finale geschilbeslechting aanleiding om zelf in de zaak te voorzien door te bepalen dat artikel 4, lid 4.1, onder j, als volgt komt te luiden: "ter plaatse van de aanduiding "verkooppunt motorbrandstoffen met lpg", voor een verkooppunt van motorbrandstoffen met lpg in de milieucategorie van ten hoogste 4.1".

Het beroep van [appellant sub 2] en anderen

3. Ter zitting hebben [appellant sub 2] en anderen hun beroepsgrond over het nog uit te voeren verdiepingsonderzoek ingetrokken.

4. [appellant sub 2] en anderen, die allen aan de NCB-laan te Veghel wonen, kunnen zich niet verenigen met het plan voor zover dat voorziet in de bestemming "Horeca" en de aanduiding "horeca tot en met horecacategorie 2" ter plaatse van het perceel NCB-laan 95-99. Zij wijzen er op dat in de plantoelichting is vermeld dat het de bedoeling is dat het op het perceel reeds aanwezige party- en congrescentrum wordt uitgebreid met een hotel voor tijdelijke werknemers. Zij vrezen dat deze personen met name in de avond en nacht van het hotel langs de NCB-laan naar het centrum zullen lopen en overlast zullen veroorzaken.

4.1. De raad heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat de gevreesde overlast op de openbare weg een aspect is van de handhaving van de openbare orde en zich niet leent voor een planologische regeling. Voor zover de bouw van een hotelvoorziening ruimtelijk aanvaardbaar is, is hierin geen reden gelegen om niet te voorzien in de bouw van het hotel. Het betoogt faalt.

5. [appellant sub 2] en anderen voeren aan dat het plan door te voorzien in een hotel op een bedrijventerrein, in strijd met artikel 3.6 in samenhang met artikel 3.7 van de Verordening ruimte 2012 van de provincie Noord-Brabant (hierna: de Verordening), leidt tot oneigenlijk ruimtegebruik als bedoeld in die Verordening.

5.1. De raad stelt dat het plangebied niet een bedrijventerrein in de zin van de Verordening is, maar een menggebied waarop verschillende, vaak reeds lang bestaande, functies zoals bedrijven, horeca, kantoren, en burgerwoningen voorkomen. Om die reden is de uitbreiding van het bestaande party- en congrescentrum met een hotel volgens de raad niet aan te merken als oneigenlijk gebruik van het bedrijventerrein.

5.2. Ingevolge artikel 1.1 (begripsbepalingen), onder 14, van de Verordening wordt in deze verordening onder bedrijventerrein verstaan: aaneengesloten terrein met een bruto oppervlakte van ten minste één hectare, ten behoeve van de bedrijfsmatige uitoefening van

industriële, logistieke, ambachtelijke en dienstverlenende bedrijven en groothandel met de daarbij behorende voorzieningen.

Ingevolge het bepaalde onder 53, wordt in deze verordening onder middelzwaar en zwaar bedrijventerrein verstaan: bedrijventerrein, waar geheel of in overwegende mate de bedrijfsmatige uitoefening van middelzware en zware industriële activiteiten en grootschalige logistieke activiteiten plaatsvindt met de daarbij behorende voorzieningen.

Ingevolge artikel 3.6 (regels voor aan te leggen of uit te breiden bedrijventerreinen en kantorenlocaties), eerste lid, aanhef en onder c, bevat de toelichting bij een bestemmingsplan dat voorziet in een ontwikkeling of een uitbreiding van een bedrijventerrein of een kantorenlocatie een verantwoording over de wijze waarop door middel van regels zorgvuldig ruimtegebruik wordt bevorderd.

Ingevolge het derde lid, aanhef en onder e, betreft de wijze waarop zorgvuldig ruimtegebruik bedoeld in het eerste lid, onder c, bevorderd wordt, in het bijzonder regels welke beogen oneigenlijk ruimtegebruik, gelet op de aard van het bedrijventerrein of de kantorenlocatie, tegen te gaan.

Ingevolge het vierde lid, aanhef en onder b, wordt onder oneigenlijk gebruik, als bedoeld in het derde lid, onder e, wat betreft een middelzwaar en zwaar bedrijventerrein verstaan: het gebruik voor bedrijfsmatige uitoefening van administratieve diensten, detailhandel, horeca, maatschappelijke voorzieningen en leisurevoorzieningen, tenzij deze direct verband houden met een of meer op het desbetreffende terrein gelegen bedrijven en zoveel mogelijk geclusterd zijn gesitueerd.

Ingevolge artikel 3.7 (regels voor bestaande bedrijventerreinen en kantorenlocaties), aanhef en onder a, bevat de toelichting bij de herziening van een bestemmingsplan gelegen in bestaand stedelijk gebied, waarbij een bestemming voor een bedrijventerrein of een kantorenlocatie is aangewezen, een verantwoording over de financiële, juridische of feitelijke mogelijkheden voor herstructurering alsmede voor zorgvuldig ruimtegebruik, als bedoeld in artikel 3.6, derde lid.

5.3. Uit de verbeelding blijkt dat het plangebied voor het grootste deel bestaat uit aaneengesloten gronden met de bestemming "Bedrijf". Dat op deze gronden op enkele plaatsen ook andere bestemmingen zijn opgenomen, maakt niet dat het plangebied niet als een bedrijventerrein in de zin van de Verordening kan worden aangemerkt en dat daarom de bepalingen uit de Verordening die zien op zuinig ruimtegebruik op bedrijventerreinen niet van toepassing zouden zijn.

Op pagina 32 van de toelichting op de Verordening staat dat middelzware en zware bedrijventerreinen terreinen zijn waar in overwegende mate bedrijven in de milieucategorieën 3 en 4 of hoger gevestigd worden. Uit de verbeelding en de planregels blijkt dat op het bedrijventerrein bedrijven van de categorieën 2 tot en met 5.1 zijn toegestaan. Naar het oordeel van de Afdeling moet het bedrijventerrein daarom als een middelzwaar en zwaar bedrijventerrein als bedoeld in artikel 3.6, vierde lid, aanhef en onder b, van de Verordening, worden aangemerkt.

In de plantoelichting staat dat het plan op dit punt in overeenstemming is met het provinciale belang van zuinig ruimtegebruik. Het perceel ligt in bestaand stedelijk gebied en is een inbreidingslocatie. Verder heeft de raad er op gewezen dat het deel van het plangebied langs de NCB-laan, waaraan de bestaande horecaonderneming is gelegen, een gebied is met van oudsher gemengde functies zoals wonen en kantoren. Doordat de percelen met deze functies nooit een bedrijfsbestemming hebben gehad, maar een woonbestemming en een kantoorbestemming, worden geen gronden aan een bestaand bedrijventerrein onttrokken en doet zich dus geen oneigenlijk ruimtegebruik voor, aldus de raad. Verder heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant bij brief van 30 augustus 2012 als reactie op het voorontwerp van het plan er op gewezen dat ter bevordering van het zuinig ruimtegebruik een inwaartse zonering dient te worden toegepast. De raad heeft hieraan gevolg gegeven door aan de randen van het plangebied, waarin de NCB-laan ligt, slechts bedrijven van een lage categorie mogelijk te maken, namelijk categorie 2 tot en met 3.2 en de raad heeft erop gewezen dat het college vervolgens tegen het ontwerp van het plan geen zienswijze meer heeft ingediend. Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het plan niet een verantwoording bevat waarom in dit geval sprake is van zuinig ruimtegebruik op het

bedrijventerrein. Het plan is in zoverre niet in strijd met artikel 3.6 in samenhang met artikel 3.7 van de Verordening tot stand gekomen. Het betoog faalt.

6. [appellant sub 2] en anderen voeren aan dat de raad zich niet heeft gerealiseerd wat de ruimtelijke gevolgen van het bestreden plandeel zijn, met name op het gebied van parkeergelegenheid. Zij betogen dat onduidelijk is hoeveel personen in totaal in het hotel kunnen verblijven. Zij wijzen er op dat volgens de plantoelichting enerzijds het hotel een maximale capaciteit van 360 personen zal krijgen, maar dat anderzijds in de nota van zienswijzen is vermeld dat eerst bij het verlenen van de omgevingsvergunning voor de bouw van het hotel de haalbaarheid van dit aantal zal moeten worden aangetoond.

6.1. De raad stelt dat hij niet van een onjuist aantal bezoekers is uitgegaan bij het beoordelen van de ruimtelijke gevolgen. De door [appellant sub 2] en anderen genoemde maximale capaciteit van 360 personen is volgens hem gebaseerd op een krantenartikel. Volgens de raad is dit getal ook nooit als uitgangspunt aangehouden. Hij wijst er op dat in de ruimtelijke onderbouwing van juni 2012, ten behoeve van de aangevraagde omgevingsvergunning voor het bouwen van het hotel, staat dat wordt gestreefd naar een maximale capaciteit van 304 personen. Volgens de raad moet dit getal worden aangehouden als de maximale capaciteit van het hotel.

6.2. Aan het perceel NCB-laan 95-99 zijn de bestemming "Horeca" en de aanduiding "horeca tot en met categorie 2" toegekend.

Ingevolge artikel 1, lid 1.46, van de planregels behoren tot horeca, categorie 1, een hotel en tot horeca, categorie 2, zalenverhuur voor feesten en partijen en conferentiecentrum.

Ingevolge artikel 6, lid 6.1, van de planregels zijn de voor "Horeca" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. ter plaatse van de aanduiding "horeca tot en met categorie 2", voor horeca van categorie 2;
- b. één in pandige bedrijfswoning.

6.3. Niet in geschil is dat op grond van het hiervoor geldende plan en een verleende bouwvergunning met vrijstelling op het perceel een hotel kon worden gerealiseerd voor 84 kamers en daarmee 168 personen. Verder is in paragraaf 8.4 van de plantoelichting uitdrukkelijk vermeld dat een hotel voor 360 personen zal worden gerealiseerd. In de nota van zienswijzen heeft de raad gesteld dat dit aantal niet aan de orde is gezien het aantal benodigde parkeerplaatsen en in het verweerschrift heeft de raad gesteld dat van een door de initiatiefnemer als maximaal na te streven hotelkamercapaciteit voor 304 personen dient te worden uitgegaan. De raad heeft niet inzichtelijk gemaakt welk aantal kamers voor hoeveel personen hij ten tijde van het nemen van het bestreden besluit voor ogen heeft gehad en wat de ruimtelijke gevolgen zijn van de toename van het aantal hotelgasten ten opzichte van het hiervoor geldende planologische regime. Evenmin is gemotiveerd waarom deze toename in het kader van een goede ruimtelijke ordening toelaatbaar kan worden geacht. Ter zitting heeft de raad erkend dat het bij nader inzien beter was geweest om in ieder geval het maximale aantal hotelgasten en het daarbij behorende aantal kamers in het plan te regelen.

6.4. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat ziet op de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Horeca" voor het perceel NCB-laan 95-99 is genomen in strijd met artikel 3:2 en artikel 3:46 van de Awb. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

7. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

8. De raad dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Veghel van 18 april 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Veghel-West" voor zover het betreft

- artikel 4, lid 4.1, onder j, van de planregels en

- het plandeel met de bestemming "Horeca" ter plaatse van het perceel NCB-laan 95-99 te Veghel;

III. bepaalt dat artikel 4, lid 4.1, onder j, van de planregels als volgt komt te luiden: "ter plaatse van de aanduiding "verkooppunt motorbrandstoffen met lpg", voor een verkooppunt van motorbrandstoffen met lpg in de milieucategorie van ten hoogste 4.1";

IV. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

V. draagt de raad van de gemeente Veghel op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de onder II en III genoemde onderdelen worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Veghel tot vergoeding van bij [appellante sub 1] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.016,08 (zegge: duizendzestien euro en acht cent), waarvan € 974,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

veroordeelt de raad van de gemeente Veghel tot vergoeding van bij [appellant sub 2] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 974,00 (zegge: negenhonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Veghel aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 318,00 (zegge: driehonderdachttien euro) voor [appellante sub 1] en € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) voor [appellant sub 2] en anderen vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. E. Helder en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.S. van Helvoort, ambtenaar van staat.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Van Helvoort
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 5 februari 2014